

¿HACIA DÓNDE VA EL SISTEMA FISCAL? (*)

José M. Domínguez Martínez (**)

INTRODUCCIÓN

En un mundo como el que nos ha tocado vivir, en el que la incertidumbre es una de las notas dominantes, cobra más sentido, si cabe, la célebre a la par que ingeniosa frase de Benjamín Franklin: "...en este mundo nada puede decirse que sea cierto, salvo la muerte y los impuestos". Unos impuestos que, lejos de permanecer inmutables, se van adaptando permanentemente a las nuevas realidades económicas y sociales. No es de extrañar, pues, que las intensas transformaciones económicas que vienen acaeciendo a lo largo de las últimas décadas en el ámbito de los países occidentales desarrollados, y muy particularmente en el área de la Unión Monetaria Europea, tengan su reflejo en una recomposición de los sistemas fiscales.

España no es, desde luego, ninguna excepción al respecto y son numerosas las cuestiones que se plantean en la actualidad en relación con la fiscalidad. Ofrecer un sucinto inventario de ellas y de las tendencias observadas, en el contexto de los países de nuestro entorno, es el propósito esencial de este artículo, que está estructurado como se indica a continuación. En primer término se efectúa una síntesis de las principales tendencias de la fiscalidad en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En un segundo apartado se analiza la evolución de la presión fiscal en España, en tanto que en el tercero se hace lo propio con la estructura de la imposición, en uno y otro caso atendiendo a la situación comparativa de nuestro país. Por último, en el cuarto apartado, se efectúa una reseña de algunas de las principales cuestiones planteadas en la actualidad en el campo de la imposición.

1. TENDENCIAS GENERALES EN LOS SISTEMAS FISCALES DE LOS PAÍSES OCCIDENTALES DESARROLLADOS

Aunque tanto el nivel como la estructura de la imposición varían acusadamente entre países, las

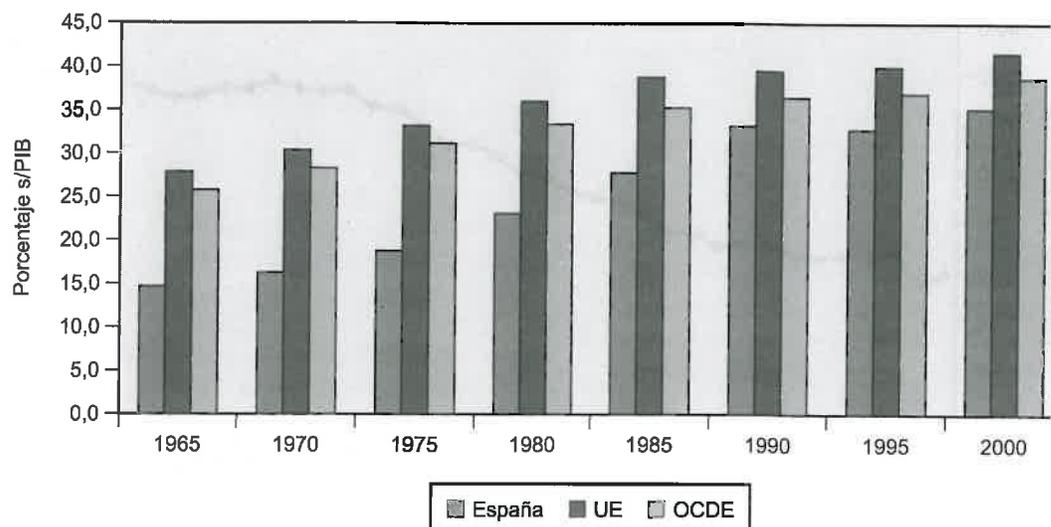
medidas fiscales emprendidas desde comienzos de la década de los ochenta han originado una cierta convergencia de los sistemas fiscales de los países de la OCDE. Las medidas adoptadas han incidido, entre otros, en los siguientes aspectos:

- Reducciones de los tipos marginales máximos del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), y ampliación de la base imponible de este impuesto, tendencias que también han prevalecido en el impuesto sobre sociedades (IS).
- Aplanamiento de las tarifas del IRPF, con una disminución del número de escalones.
- Aumento de las cotizaciones sociales, que se han convertido en uno de los componentes más dinámicos de la recaudación, llegando a superar la aportación del IRPF en una docena de países de la OCDE.
- Generalización de la implantación del impuesto sobre el valor añadido (IVA), impuesto en el que se ha ampliado la base y se han incrementado los tipos de gravamen.

A raíz de los cambios registrados, ha tenido lugar un incremento de la carga tributaria para las familias receptoras de rentas del trabajo. Los impuestos sobre el trabajo (impuestos sobre la renta salarial y cotizaciones sociales) representan en torno a la mitad de la recaudación impositiva en el área de la OCDE.

Al propio tiempo, la presión fiscal agregada (impuestos más cotizaciones sociales respecto al PIB) ha venido aumentando de manera sostenida (gráfico 1), a pesar de que en las últimas décadas se han dado condiciones para su disminución (globalización económica, integración de los mercados, péndulo político...). De hecho, si comparamos los años 1980 y 2000, la presión fiscal sólo baja (y muy moderadamente) en tres países de la OCDE (Holanda, Irlanda y Noruega). Si la comparación se hace entre los años 1990 y 2000, otros tres países

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL



Fuente: OCDE y elaboración propia.

se unen a los anteriores (Canadá, Luxemburgo y Nueva Zelanda). Por otro lado, desde los años ochenta se ha producido una mayor convergencia, como ilustra la disminución del coeficiente de variación, en torno a un tercio.

2. EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL EN ESPAÑA

La presión fiscal en España ha pasado de menos del 15 por 100 en 1965 (menos del 20 por 100 en 1975) a rozar la cota del 35 por 100 a comienzos de los años noventa y a superarla (35,2 por 100) en los años 2000 y 2001 (gráfico 2). Para el año 2002, las estimaciones de la OCDE sitúan la presión fiscal en el 35,5 por 100. Pese al aumento registrado, la presión fiscal española está aún por debajo de la media de los países de la Unión Europea (UE). Ahora bien, la distancia se ha reducido drásticamente, pasando de 14,4 puntos porcentuales en 1975 a 6,4 en 2000. Dentro de los países de la OCDE, España ya no ocupa las últimas posiciones por presión fiscal. De hecho, se sitúa en una posición intermedia en un grupo de quince países que se encuentran en la franja de presión fiscal entre el 30 y el 40 por 100.

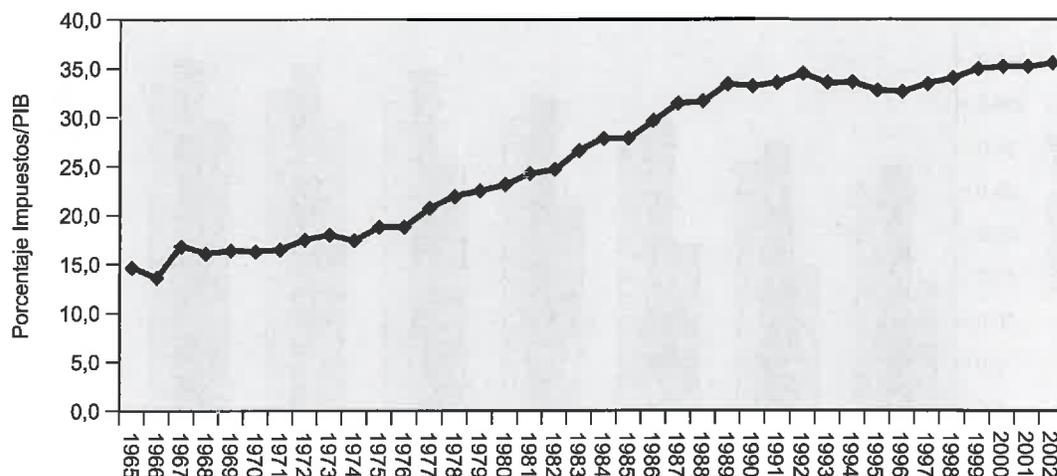
Entre 1980 y 2000, con la única excepción del IRPF, las ratios de las principales categorías impositivas (imposición sobre la renta, sobre socieda-

des, sobre bienes y servicios, cotizaciones sociales y otros impuestos) respecto al PIB han aumentado para la media de la OCDE. Una tendencia muy similar se observa respecto a la media de la Unión Europea (UE). Por lo que se refiere a España, han aumentado las ratios de todas las categorías contempladas, de manera muy especial la correspondiente a la imposición sobre el consumo. En el año 1980, las ratios sobre el PIB eran inferiores en España a las medias de la UE y la OCDE, salvo en cotizaciones sociales. En el año 2000, se han acortado las distancias, y España sigue por encima en relación con las cotizaciones sociales.

3. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA IMPOSICIÓN EN ESPAÑA

Por lo que respecta a la evolución de la estructura porcentual de los ingresos fiscales en la OCDE, la UE y España entre 1980 y 2000, cabe señalar que, en el primer caso, se constata un retroceso del IRPF y un avance de las cotizaciones sociales. En el de la UE, también una minoración del peso del IRPF, así como un aumento del IS y de otros impuestos, entre los que se encuadran esencialmente los relacionados con la riqueza. En el caso de España, cabe destacar cómo, en 1980, las cotizaciones sociales representaban prácticamente la mitad de la recaudación total. Su peso, aunque ha disminuido, sigue siendo aún muy rele-

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL EN ESPAÑA



Fuente: OCDE y elaboración propia.

vante. También es notorio el aumento de la imposición indirecta.

En el año 1980, la estructura impositiva española mostraba un claro desequilibrio respecto a la UE y la OCDE por la desproporcionada importancia de las cotizaciones sociales. En el año 2000 sigue exhibiendo, aunque con menor intensidad, este mismo rasgo. Es asimismo destacable la menor importancia de la imposición sobre la renta personal.

Los impuestos y las cotizaciones sociales aportan en conjunto el 90 por 100 del total de los ingresos no financieros de las administraciones públicas españolas. El análisis de la estructura de los impuestos (en sentido amplio) deja entrever la existencia de tres grandes bloques: el de las cotizaciones sociales, que aportan un 35 por 100 del total; el de los impuestos ligados a la producción y a la importación, que representan una tercera parte del total; y el de los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio, cuya participación se cifra en el 30 por 100. Los impuestos sobre el capital —esencialmente el impuesto sobre sucesiones y donaciones— aportan un exiguo 1 por 100 de la recaudación total.

Un análisis por categorías concretas de impuestos sigue revelando el papel dominante de las cotizaciones (35,1 por 100 del total en 2000), a las que siguen en orden de importancia el IRPF (18,7 por 100), el IVA (17,6 por 100), el IS (8,6 por 100), los

impuestos especiales (7,7 por 100), el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (2,8 por 100), el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (2,0 por 100), el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (0,6 por 100), y el Impuesto sobre el Patrimonio Neto (0,5 por 100).

4. ALGUNAS ÁREAS DE INTERÉS: CUESTIONES PLANTEADAS

Ante una realidad económica y social en estado de cambio permanente no es de extrañar que la imposición se encuentre también sujeta a continuas modificaciones y adaptaciones. La lista de temas de interés actual en el campo de la imposición es sumamente prolija y variada. Lejos de pretender un tratamiento exhaustivo, en este apartado se procede a analizar de forma sucinta una selección de cuestiones que, desde nuestro punto de vista, requieren ser objeto de atención:

1. Complejidad del sistema tributario.
2. Globalización.
3. Nuevas figuras impositivas.
4. Desempleo.
5. Medio ambiente.
6. Aplicación del IVA en la UE.
7. Financiación de las administraciones territoriales.
8. Avance del principio del beneficio.
9. Tratamiento del ahorro.

10. Rentas irregulares.
11. Relación IS-IRPF.
12. Reforma del IRPF.

4.1. Complejidad del sistema tributario

Una de las críticas más comunes entre los países de la OCDE es la complejidad de la imposición: los sistemas tributarios son difíciles de comprender por los contribuyentes y de administrar por las autoridades fiscales. Lo anterior origina unos elevados costes de aplicación, tanto de cumplimiento como administrativos. Estimaciones para algunos países señalan que el conjunto de tales costes puede situarse en el 1,5 por 100 del PIB, cifra de la que los dos tercios corresponden a los costes de cumplimiento de los contribuyentes.

Aunque algunas de las reformas fiscales han tendido a simplificar los sistemas tributarios, sólo algunos países han tratado de abordar el problema de la complejidad de una manera sistemática. El caso más paradigmático es el de Australia, que ha aplicado un programa de reelaboración de la legislación, en un lenguaje más claro, que ha permitido lograr una disminución del 50 por 100 en su extensión.

4.2. Globalización

La globalización de la actividad económica en la que nos encontramos inmersos constituye una realidad imparable con importantes consecuencias en el campo de la tributación. La integración de los mercados, acompañada de una mayor movilidad de los factores y de los bienes y servicios y del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, en un contexto en el que subsisten notorias diferencias impositivas y persisten evidentes barreras a la información entre administraciones fiscales, está abocando, como se ha subrayado por los responsables de la OCDE, a que *“la imposición no sea ya simplemente el territorio de los gobiernos nacionales”*.

En efecto, cuando el capital, el trabajo y los bienes y servicios pueden moverse libremente de un área fiscal a otra, la base impositiva pasa a ser global y su asignación entre las diferentes jurisdicciones fiscales se convierte en endógena para el sistema fiscal conjunto. Nos encontramos, por tanto, ante una pérdida efectiva de soberanía tributaria nacional, pérdida que se hace más patente en el

marco de una unión monetaria donde se erradica el riesgo de cambio. La irrupción del comercio electrónico no viene sino a añadir un nuevo desafío al gravamen adecuado de las transacciones por ese nuevo medio.

Los factores y condicionantes reseñados están propiciando en la práctica un desplazamiento de la carga impositiva hacia los factores menos móviles, como el trabajo. La puesta en escena de los impuestos sobre la renta duales en los países nórdicos, con dos bases separadas para el gravamen diferenciado de los rendimientos del capital y los del trabajo, constituye tal vez un reconocimiento implícito de la disminución de los grados de libertad para el gravamen del ahorro financiero.

Conviene, en este contexto, tomar conciencia de que hoy día nos encontramos en una situación en la que aún subsisten sistemas tributarios que son en buena medida herencia de un período en el que las economías estaban mucho más cerradas y los movimientos de capital eran mucho más limitados, sin que hayan logrado hasta el momento adaptarse a las transformaciones de la actividad económica.

En el nuevo escenario, como se viene postulando desde los organismos económicos internacionales, resulta imprescindible la adopción de medidas de coordinación fiscal internacional, a fin de evitar los efectos perniciosos de una eventual competencia fiscal internacional. En ausencia de tal coordinación, los gobiernos pueden verse forzados a realizar una oferta fiscal competitiva para atraer o retener actividades móviles. Consiguientemente, si no se actúa de manera coordinada, las decisiones de localización y financiación pueden quedar dirigidas por la imposición y será más difícil lograr una competencia justa para las actividades económicas reales.

No hay que perder de vista, por otro lado, que el cambio tecnológico debilita los vínculos entre la actividad económica y una localización particular, por lo que conceptos tradicionales, como residencia y fuente, serán cada vez más difíciles de aplicar. Nos encontramos, en definitiva, en una nueva etapa en la que se favorece la actuación de las denominadas *“termitas fiscales”*, que, en palabras de V. Tanzi, están *“royendo afanosamente los cimientos de los sistemas impositivos”*:

1. Comercio electrónico.
2. Uso del dinero electrónico.

3. Transacciones intragrupo multinacionales.
4. Paraísos fiscales y centros *off-shore*.
5. Nuevos instrumentos financieros (derivados...).
6. Incapacidad para gravar el capital financiero.
7. Desplazamiento de actividades al extranjero.
8. Compras en el extranjero.

4.3. Nuevas figuras impositivas

Aunque la agenda de las reformas fiscales está siempre ocupada con el estudio de nuevas figuras impositivas, lo cierto es que cada vez resulta más difícil idear impuestos con suficiente potencia recaudatoria y cuya aplicación sea factible en la práctica. Desde la implantación del IVA por primera vez en Francia (evento del que en el año 2004 se conmemorará el cincuentenario), escasas han sido las novedades de gran alcance en el panorama impositivo internacional.

A lo largo de los últimos años hemos asistido a un resurgimiento inusitado de la propuesta impositiva formulada por J. Tobin a comienzos de los años setenta con la finalidad de servir de freno a las operaciones especulativas en divisas. Aunque la propuesta es merecedora de consideración, se encuentra en su camino con el serio obstáculo que supone la necesidad de aplicación, si se pretende que sea efectiva, a escala internacional.

El impuesto sobre el gasto personal, a pesar de que desde hace años viene despertando grandes expectativas y ganando adeptos, sigue siendo el eterno candidato. No obstante, la situación antes descrita en relación con el ahorro y la disminución de los tipos marginales máximos del IRPF lo hacen sin duda cotizar al alza.

El IRPF se encuentra, a su vez, en una encrucijada en la que se está dilucidando cuál va a ser su configuración futura: estructura dual, impuesto lineal o impuesto negativo, con integración de las prestaciones sociales básicas.

El futuro parece, por último, alentador para los impuestos medioambientales, a los que se hace referencia en otro apartado.

4.4. Desempleo

Al margen de la posible interacción entre el sistema tributario y el de prestaciones sociales, que

puede originar los conocidos problemas de *trampa del desempleo* y *trampa de la pobreza*, se viene prestando una gran atención al impacto de los impuestos sobre el trabajo, que elevan su coste y pueden reducir el empleo. A este respecto, el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 instó a la adopción de medidas para aliviar la presión fiscal sobre el trabajo. No han faltado tampoco propuestas radicales, como la del economista norteamericano L. C. Thurow, a favor de la supresión total de las cotizaciones sociales y su sustitución por el IVA.

Las investigaciones empíricas muestran que las elasticidades de demanda del trabajo son mucho más altas que las de oferta, con lo que los impuestos sobre el trabajo tienden a ser mucho más distorsionantes en países con mercados de trabajo inflexibles, y la mayor parte de su efecto recae sobre la demanda en vez de sobre la oferta.

La evidencia empírica disponible para los países de la OCDE permite poner de relieve algunas cuestiones de interés, especialmente para España, que tiene una elevada ratio cotizaciones sociales/PIB y uno de los mayores tipos a cargo de los empleadores:

- Así, se observa una relación estadística negativa entre la participación de los salarios en la renta nacional y la tasa de las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores, lo cual es consistente con la noción de que tales cotizaciones se trasladan en gran medida a los trabajadores a lo largo del tiempo.

- No se aprecia, por el contrario, ninguna relación clara entre la ratio cotizaciones sociales/PIB y la tasa de paro. El dispar comportamiento de algunos países con unas elevadas cotizaciones sociales (España, Holanda y Suecia) en relación con el desempleo sí da pie a pensar en la influencia de otros factores, además de los fiscales, para explicar las diferencias observadas.

Más que las cotizaciones sociales, es la magnitud relativa de la cuña fiscal entre el coste laboral bruto para el empresario y el salario neto para el trabajador la que viene acaparando la mayor atención. Con un 38 por 100 para el trabajador medio, España se encontraba en una posición intermedia en el año 2001. La relación entre la tasa de paro y la cuña fiscal, aunque débil, presenta signo positivo. De nuevo se comprueba cómo otros países con una mayor cuña fiscal tienen una menor tasa de paro que España.

4.5. Medio ambiente

Desde finales de los años ochenta, los problemas medioambientales se han convertido en una fuente de preocupaciones que demanda una actuación por parte de los poderes públicos. De los distintos instrumentos económicos existentes para la corrección de las externalidades, se viene prestando especial atención a los denominados *impuestos verdes*, que conjugan potencialmente las ventajas de reducir la contaminación y de disminuir las distorsiones económicas ocasionadas por otros impuestos a los que pueden sustituir, en lo que ha venido a denominarse *doble dividendo*.

Pese a las ventajas teóricas, ha habido hasta la fecha pocos ejemplos exitosos de reforma fiscal verde. Aunque la situación difiere entre países, la ratio de los impuestos medioambientales respecto al PIB apenas se ha incrementado entre 1994 y 2000, año en el que se sitúa en torno al 2,5 por 100 para la media (no ponderada) de la OCDE. La participación en la recaudación impositiva total se aproxima, en promedio, al 7 por 100.

Por otro lado, desde la OCDE se ha puesto de manifiesto cómo, en ocasiones, son razones fiscales, en lugar de medioambientales, las que prevalecen en la aplicación de algunos impuestos relacionados con el consumo energético. Así, por ejemplo, la situación generalizada de menor imposición del gasoil en comparación con la gasolina sin plomo, a pesar de ser aquél más contaminante, es una ilustración del fallo de los impuestos en reflejar el contenido contaminador de las actividades y productos.

El único impuesto ambiental que se considera con potencial para elevar significativamente la recaudación es un impuesto sobre el dióxido de carbono. No obstante, las simulaciones llevadas a cabo por la Comisión Europea ponen de relieve que sería bastante gravoso reducir las emisiones de CO₂ a través de medidas unilaterales incluso a escala europea, ante los desplazamientos de la demanda hacia productos de otros países. La aplicación de un impuesto sobre la energía requeriría así adoptar medidas complementarias (aranceles a la importación) para preservar la competitividad de los productos nacionales.

Otro instrumento novedoso de carácter no fiscal para reducir la contaminación consiste en la emisión de permisos para contaminar comercializables, y la creación de un mercado secundario para las transmisiones de tales derechos.

4.6. La aplicación del IVA en la UE

La aplicación del IVA en los estados miembros de la UE ha alcanzado en la actualidad unos elevados niveles de complejidad y ha visto proliferar numerosos regímenes especiales, rasgos poco coherentes con un impuesto que pretende gravar el consumo familiar. La Comisión Europea ha manifestado su insatisfacción con una situación en la que persiste un alto nivel de fraude, cifrado en 8.000 millones de euros anuales. Desde esta situación el IVA se tiene que preparar para hacer frente al reto del comercio electrónico que la UE ha abordado a través de recientes disposiciones normativas.

Las sucesivas prórrogas del régimen transitorio, basado en la aplicación del principio del país de destino, testimonian las dificultades del IVA para acompasar el ritmo de la integración económica y monetaria. No deja de ser paradójico que un impuesto que jugó un papel tan decisivo en la articulación del Mercado Común se siga rigiendo en lo esencial por los patrones de una época anterior a la puesta en marcha del programa de la Unión Económica y Monetaria. El camino hacia la implementación del principio del país de origen —hoy día limitado a las compras transfronterizas por individuos— no se encuentra libre de obstáculos. La armonización de las legislaciones nacionales y de los tipos impositivos se erige en requisito básico, y no menos la articulación de un sistema efectivo para la distribución de la recaudación obtenida en función del consumo nacional (a través de una cámara de compensación o de un reparto según datos estadísticos). Cualquier movimiento armonizador de los tipos de gravamen parece abocado a propiciar un incremento del tipo aplicable en España, que comparte con Alemania el nivel más bajo de todos los países de la UE (con la única excepción de Luxemburgo).

4.7. Financiación de las administraciones territoriales

En el año 2001, el peso de las administraciones centrales sobre el gasto público no financiero total se situaba en España por debajo de las dos terceras partes. Una vez completado el traspaso de las competencias a las comunidades autónomas en materia de sanidad, España se encuentra, como destaca la OCDE en su último informe sobre nuestro país, entre los países más descentralizados integrantes de dicha Organización. El año 2002 marcó también, como es bien sabido, el estreno de un

nuevo sistema de financiación autonómica, en el que la participación en una cesta de impuestos se configura como la pieza básica (35 por 100 del IVA, 33 por 100 del IRPF, 40 por 100 de los impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, tabaco e hidrocarburos, y 100 por 100 del Impuesto sobre la Electricidad). En conjunción con los ya cedidos, el nuevo sistema implica que los ingresos impositivos pasan a aportar prácticamente las dos terceras partes del total de los recursos autonómicos, lo que permite corregir —aunque no tanto en el plano de la corresponsabilidad— la asimetría existente entre la descentralización del gasto público y la de los impuestos (en 2001, las administraciones territoriales representaban el 37 por 100 del gasto público, frente al 26 por 100 de los impuestos).

En esa misma línea viene a incidir la reforma de las haciendas locales instrumentada por la Ley 51/2002. Además de la reforma de los impuestos propios a partir de 2003, para el próximo ejercicio contempla la puesta en marcha de un nuevo sistema de participación de los municipios y las provincias en los tributos del Estado. Para las capitales de provincia o de Comunidad autónoma y los municipios con población igual o superior a los 75.000 habitantes se prevé la participación en el IRPF, el IVA y los impuestos especiales, fórmula que también se introduce para las diputaciones.

4.8. Avance del principio del beneficio

A lo largo de los últimos años estamos asistiendo, asimismo, a un mayor protagonismo del principio del beneficio, es decir, a un mayor recurso a las contribuciones al sector público en función de los beneficios recibidos por el acceso a determinados servicios públicos individualizables. La creación de nuevas tasas a lo largo de los últimos años ilustra este fenómeno. El caso más novedoso se corresponde, no obstante, con la aplicación del denominado peaje urbano en Londres, instrumento que responde a una antigua propuesta de Vickrey, refrendada por Musgrave, como alternativa para mejorar la asignación de recursos en presencia de bienes caracterizados por la rivalidad en el consumo, cuando la exclusión aun siendo apropiada no es factible. Los problemas de congestión urbana demandan, evidentemente, la aplicación de medidas, si no de carácter fiscal, sí cuando menos reguladoras.

Ante este panorama, no puede pasar desapercibida la recomendación formulada por la OCDE

en el sentido de incrementar los precios públicos en las universidades españolas. La argumentación parte de la constatación de las elevadas tasas medias de rendimiento de la inversión en educación universitaria, situadas por encima de las de otros activos (incluidas las acciones). Al propio tiempo, se destaca el carácter regresivo de las subvenciones públicas actuales, consistentes en una suma fija independiente de la renta familiar, cuyos beneficios van a individuos integrantes de familias de renta media-alta.

4.9. Tratamiento del ahorro

Una de las motivaciones básicas de la reforma del IRPF introducida por la Ley 40/1998 era otorgar un tratamiento fiscal más favorable al ahorro familiar con el propósito de fomentarlo, así como lograr la neutralidad entre sus diferentes componentes. Lo cierto es, sin embargo, que ese ambicioso doble objetivo no ha podido verse materializado hasta el momento. Respecto al incremento del ahorro, no sólo no se ha logrado invertir la tendencia decreciente del ahorro familiar, sino que ha seguido disminuyendo su tasa. Por lo que concierne al segundo aspecto, y aunque inicialmente hubo una cierta corrección de algunas situaciones asimétricas, en modo alguno se ha llegado a la pretendida neutralidad. Así, en la primera versión de la reforma (IRPF del año 1999) se corrigió la gran discriminación existente entre los depósitos a plazo y los fondos de inversión, lo que tuvo su reflejo —al margen de otros factores no fiscales— en la evolución de ambos instrumentos financieros.

La experiencia española viene así a unirse a la de otros países para confirmar las dificultades de incidir en la magnitud del ahorro a través de medidas fiscales, al tiempo que deja entrever la influencia de éstas en la composición del ahorro. Especialmente en una situación de bajos tipos de interés, el tratamiento fiscal se erige en un factor de primer orden en la toma de decisiones para la canalización del ahorro entre diferentes instrumentos.

La falta de neutralidad en el tratamiento del ahorro en el IRPF —cuestionada en los informes de la OCDE— ha llevado a introducir nuevos cambios en la reforma del IRPF aplicada en 2003, que ha configurado cuatro alternativas básicas de gravamen, según la modalidad de ahorro elegida y su plazo temporal:

a) Rendimientos del capital mobiliario hasta un plazo de 2 años y ganancias patrimoniales hasta 1 año, que tributan al tipo marginal del contribuyente.

b) Rendimientos del capital mobiliario de un plazo superior a 2 años, que tributan al 60 por 100 del tipo marginal.

c) Rendimientos de contratos de seguros de vida cuyas prestaciones se reciban en forma de capital, de un plazo superior a 5 años, que tributan al 25 por 100 del tipo marginal.

d) Ganancias patrimoniales (de participaciones en instituciones de inversión colectiva y de acciones y participaciones de sociedades en general) generadas en un plazo superior a 1 año, que tributan a un tipo fijo del 15 por 100.

A la anterior relación hay que añadir el tratamiento específico de los dividendos, planes de pensiones (con diferenciación según se perciban las prestaciones en forma de capital o de renta), a los que quedan equiparados los nuevos planes de previsión asegurados, así como las cuentas de ahorro-vivienda y las nuevas cuentas ahorro-empresa.

A raíz de lo expuesto, queda dibujado un recorrido de tipos impositivos efectivos de gran amplitud, lo que no se compadece bien con la declarada pretensión de neutralidad. De hecho, el ahorrador se encuentra con un mosaico de tasas de rentabilidad netas de impuesto en función del instrumento financiero, de su nivel de renta y del plazo temporal.

4.10. Rentas irregulares

Como es bien sabido, uno de los problemas intrínsecos al IRPF se deriva del establecimiento de períodos impositivos. El diseño de un IRPF habría de partir de la resolución de un interrogante básico: ¿cuál es el período de tiempo al que deberían ir referidas las declaraciones del impuesto desde una perspectiva de justicia tributaria? La respuesta habitual de los sistemas tributarios reales es circunscribir el IRPF a períodos anuales, opción que no responde a ningún fundamento lógico ni científico.

Son igualmente bien conocidas las consecuencias del fraccionamiento de la vida de un indi-

viduo a efectos fiscales en presencia de mínimos exentos y/o escalas de gravamen progresivas, que dan lugar a una discriminación contra las rentas irregulares. Teniendo en cuenta que en los últimos años están cristalizando diversas tendencias demográficas y laborales que acentúan la importancia de las rentas irregulares, puede ser oportuno revitalizar la vieja propuesta, lanzada hace ya más de sesenta años, por el Premio Nobel W. Vickrey relativa a la aplicación de un sistema de promedio acumulativo en el IRPF. De llevarse a la práctica, este sistema garantizaría que la secuencia temporal de los ingresos percibidos a lo largo de la vida de los individuos no sería un factor de discriminación y se respetaría el principio de equidad horizontal desde una perspectiva de ciclo vital.

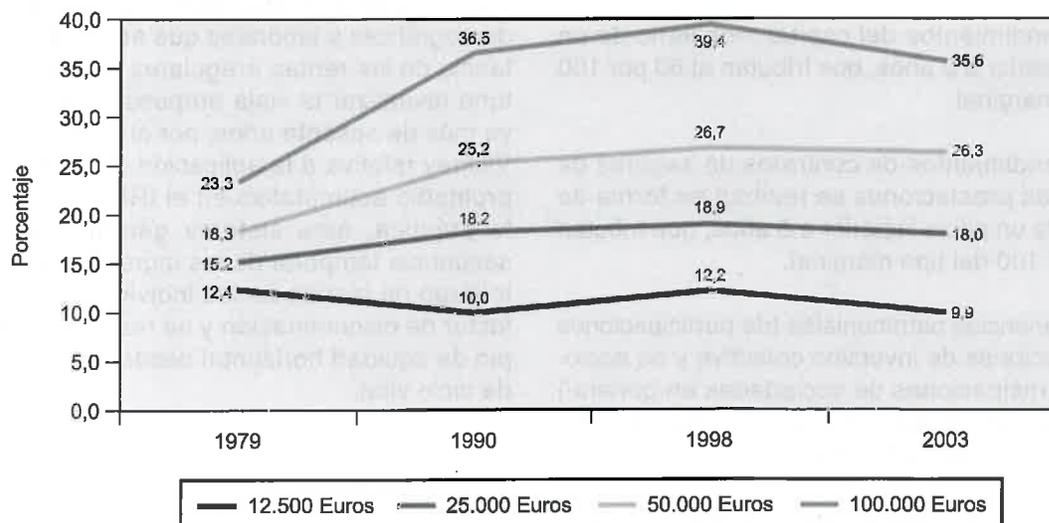
4.11. Relación IS-IRPF

Dada la importancia del IRPF y del IS en la vida económica de las personas físicas y jurídicas, y su evidente interrelación, no es de extrañar que la articulación del sistema de relación entre ambos impuestos sea un foco de interés permanente. Dicho interés se ha reavivado a raíz de la propuesta del gobierno estadounidense para otorgar una exención a los dividendos en el IRPF. Aunque una propuesta de esta naturaleza tiende siempre a levantar expectativas de emulación, no puede perderse de vista que en Estados Unidos no se practica integración entre los dos impuestos, al aplicarse el sistema clásico, que provoca el conocido problema de la doble imposición de dividendos. La introducción del sistema de exención de dividendos en el IRPF en España, en sustitución del sistema vigente, perjudicaría a los contribuyentes con menor nivel de renta (a pesar de la incompleta corrección actual de la doble imposición nominal de los dividendos), y beneficiaría a los inversores con mayores ingresos.

4.12. Reforma del IRPF

De la importancia estratégica atribuida a la reforma del IRPF da idea la prioridad asignada a la misma por el principal partido de la oposición en España, que ha elaborado una propuesta de impuesto lineal complementado con un recargo (sobre-impuesto), lo que equivaldría al establecimiento de una tarifa con dos escalones (tres si se computa el efecto de la deducción general prevista en la cuota).

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS MEDIOS DEL IRPF PARA NIVELES DE RENTA
CON PODER ADQUISITIVO CONSTANTE



La tarifa aprobada para el ejercicio 2003 ha dejado en cinco el número de tramos, con tipos marginales del 15, el 24, el 28, el 37 y el 45 por 100. Antes de dicha reforma, el tipo marginal máximo del IRPF en España era relativamente elevado desde una perspectiva comparada. Su nivel era, en cualquier caso, muy inferior a los vigentes en los primeros veinte años de vida del IRPF. Ahora bien, los tipos máximos se han venido aplicando a partir de niveles de renta de cuantía cada vez más reducida en términos de poder adquisitivo constante.

Las reformas recientes del IRPF en España han traído una disminución de los tipos de gravamen nominales. ¿Ha habido también una disminución de la carga efectiva en términos reales? Para responder a este interrogante se ha procedido a calcular los tipos impositivos medios efectivos para individuos perceptores de rendimientos del trabajo con poder adquisitivo constante en cuatro momentos representativos de la vida del IRPF: 1979, 1990, 1998 y 2003 (gráfico 3). Los resultados obtenidos ponen de relieve lo siguiente: para unos rendimientos de 12.500 euros, el tipo medio disminuye 2,3 puntos porcentuales entre 1998 y 2003, pero simplemente se recupera el nivel de 1990; para una renta de 25.000 euros, la mejora es mucho menos perceptible, al igual que ocurre para una renta de 50.000 euros; la mayor disminución registrada —de casi 4 puntos porcentuales— corresponde a unos rendimientos de 100.000 euros. Por último, salvo para el primer nivel de renta consi-

derado, el tipo medio del año 2003 es superior al del año 1979.

NOTAS

() El presente artículo está basado en un trabajo más amplio en el que se incluyen diversos cuadros y gráficos, los cuales pueden ser obtenidos del autor, a través de la siguiente dirección de correo electrónico: jmdominguez@uma.es.

(**) Universidad de Málaga.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTÓN, J. A. (2001): "Principios de técnica legislativa tributaria", *Papeles de Economía Española*, núm. 87.
- BANCO DE ESPAÑA: *Boletín Estadístico*.
- *Cuentas financieras de la economía española*.
- CARRASCO CASTILLO, G. y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1998): "La tarifa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en España: un análisis de su evolución (1979-1998)", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 135.
- CASTELLANOS REAL, F. (2001): "El sistema impositivo español: estructura y situación comparada", *Papeles de Economía Española*, núm. 87.
- CASTELLS, A., et al. (2002): *Una alternativa fiscal para España*, Fundación Alternativas, Madrid.
- CLARKS, S. y DE KAM, F. (1998): "OECD taxes revisited", *The OECD Observer*, núm. 214.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000): *La contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo: mayor calidad y sostenibilidad*, COM (2000) 846 final.

- DISNEY, R. (2000): "The impact of tax and welfare policies on employment and unemployment in OECD countries", *IMF Working Paper*, WP/00/164.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1988): "El impuesto sobre el gasto personal: las cuestiones principales", *Actualidad Financiera*, número 36.
- (1995): "Sistemas alternativos de integración de la imposición personal y societaria: análisis del caso español", *Hacienda Pública Española*, núm. 133.
- (2000): *El tratamiento del ahorro familiar en el impuesto sobre la renta en España: una evaluación del alcance de la reforma desde la perspectiva de la rentabilidad financiero-fiscal*, Analistas Económicos de Andalucía, Málaga.
- (2003): "La tributación de los instrumentos de ahorro en el IRPF", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 174.
- (2003): *Una Introducción al Sistema Impositivo: Esquemas y Ejercicios*, Fundación Unicaja, Málaga.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. y CARRASCO CASTILLO, G. (2003): "Tendencias recientes de la fiscalidad en los países de la OCDE", *Revista Técnica Tributaria*, núm. 61.
- EUROPEAN COMMISSION (2002): "VAT rates applied in the member states of the European Community", DOC/2908/2002.
- HEADY, C. (2002): "The truth about tax burdens", *The OECD Observer*, marzo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Cuentas económicas nacionales*.
- JOHNSTON, D. J. (1999): "Taxation and social progress", *The OECD Observer*, núm. 215.
- JOUMARD, I. (2001): "Tax systems in European Union countries", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 301.
- LEIBFRITZ, W.; THORNTON, J. y BIBBEE, A. (1997): "Taxation and economic performance", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 176.
- MEDEL CÁMARA, B. y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1999): "¿Hacia un nuevo IRPF?", *Diario El País*, 29 de diciembre.
- MEDEL CÁMARA, B.; DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. y CARRASCO CASTILLO, G. (2002): "El tratamiento del ahorro financiero ante la nueva reforma del IRPF", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 168.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2002): *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales 2001*, Madrid.
- MINTZ, J. M. (dir.) (1997): *Report of the Technical Committee on business taxation*, Department of Finance, Ottawa.
- MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1992): *Public finance in theory and practice*, 5.ª ed., v.c., *Hacienda Pública teórica y aplicada*, McGraw-Hill, Madrid.
- OCDE (1998): *Harmful tax competition. An emerging global issue*, París.
- (2001): *Mesurer les charges fiscales. Quels indicateurs pour demain*, París.
- (2002): "Exchange market volatility and securities transactions taxes", *OECD Economic Outlook*, núm. 71.
- (2002): *Revenue Statistics/Statistiques de recettes publiques, 1965-2000*, París.
- (2003): *OECD Economic Surveys: Spain*, París.
- (A): *OECD Economic Outlook*, varios números.
- *Environmentally related taxes database*.
- OWENS, J. (1999): "Curbing harmful tax practices", *The OECD Observer*, núm. 215.
- OWENS, J. y WHITEHOUSE, E. (1996): "Tax reform for the 21st century", *International Bureau of Fiscal Documentation Bulletin*, noviembre-diciembre.
- TANZI, V. (2000): "Globalization, technological developments, and the work of fiscal termmites", *IMF Working Paper*, WP/00/181.
- THUROW, L. C. (1999): *Creating wealth*, Nicolas Brealey Publishing, Londres.
- VALLE, V. (2001): "Una nota sobre los principios impositivos en perspectiva histórica", *Papeles de Economía Española*, número 87.
- VAN DEN NOORD, P. y HEADY, C. (2001): "Surveillance of tax policies: a synthesis in economic surveys", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 303.